

Trabajo Fin de Grado

Análisis de la sostenibilidad del sistema público de pensiones en España.

Autor

Simón Lucas Gaj

Director/es

Eduardo Bandrés Moliné

Facultad de Economía y Empresa
2015

Autor: Simón Lucas Gaj

Director: Eduardo Bandrés Moliné

Título: Análisis de la sostenibilidad del sistema público de pensiones en España.

Variable: Sistema de pensiones español.

Titulación: Grado en Economía

Resumen: *El sistema de las pensiones públicas en España es la partida más importante del gasto público del sistema de bienestar, afectando a una gran parte de la población siendo su principal fuente de ingresos. La evolución de los factores demográficos del sistema indica que, en un futuro próximo, las pensiones cobraran aún más relevancia debido al crecimiento de la proporción de pensionistas respecto al total de la población, provocando un gran aumento del gasto. Este trabajo analiza si las recientes reformas acometidas en el año 2011 y 2013 serán suficientes como para garantizar la sostenibilidad del sistema a largo plazo. También analiza las consecuencias que podrían tener las reformas en el bienestar de los pensionistas a través de las variaciones en su poder adquisitivo. El envejecimiento de la población española se produce más tarde que en otros países europeos, esto nos permite analizar y comparar formas con las que estos países se han enfrentado a este mismo problema. Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones sobre medidas que puedan ayudar a conseguir la sostenibilidad del sistema a largo plazo.*

Abstract: *The public pension system in Spain is the biggest item of public expenditure of the welfare system, affecting a large part of the population being its main source of income. The evolution of demographic factors indicates that the system in the near future, the pensions will become even more important due to the growing proportion of pensioners respect to the total population, causing a large increase in spending. This paper examines whether recent reforms undertaken in 2011 and 2013 will be sufficient to ensure sustainability of the system in the long term. It also discusses the consequences that could have the reforms in the welfare of pensioners through the changes in their purchasing power. The aging of the Spanish population occurs later than in other European countries, this allows us to analyze and compare ways in which these countries have faced the same problem. Finally, we present the conclusions and*

recommendations on measures that can help achieve financial sustainability of the system.

Contenido

1.	Introducción	5
2.	Características del sistema	6
3.	Análisis de tendencias demográficas.	9
3.1.	La Natalidad.....	10
3.2.	Mortalidad y esperanza de vida	12
3.3.	La forma de pirámide demográfica	14
3.4.	Tasa de dependencia.....	15
3.5.	¿Se puede evitar el envejecimiento de la población?.....	17
4.	¿De qué depende la rentabilidad de un sistema de reparto?.....	18
4.1.	Sistemas de capitalización.....	19
4.2.	Pacto intergeneracional y el votante mediano.	20
5.	Determinantes del gasto del sistema de pensiones.	20
6.	Determinantes de los ingresos del sistema de pensiones.	24
7.	Problema de jubilaciones anticipadas.....	25
8.	Reformas del Sistema.....	26
8.1.	Años previos a las últimas reformas.	26
8.2.	Sistemas de pensiones en otros países europeos y sus reformas.	27
8.3.	Reforma de 2011.....	30
8.4.	Reforma 2013.....	32
8.5.	Efectos de las reformas sobre la capacidad adquisitiva de las pensiones.	35
9.	Recomendaciones y conclusiones.....	39
10.	Bibliografía.	41
11.	Anexos	43

1. Introducción

En España las pensiones de jubilación constituyen la principal fuente de ingresos para las personas jubiladas y también suponen la mayor partida de gasto público en la protección social que se financia mediante las cotizaciones sociales que recaen sobre los trabajadores.

Los primeros sistemas de pensiones tienen su origen al principio del siglo XX en los países anglosajones con el desarrollo del sistema de bienestar. El objetivo de estos sistemas era la lucha contra la pobreza durante la vejez que resultaba ser especialmente dura para personas sin suficientes recursos económicos para mantenerse.

Los sistemas de pensiones anglosajones se denominaban sistemas tipo Beveridge. Se distinguían por su carácter asistencial, su objetivo era proporcionar la misma pensión a todos los jubilados, de forma que los individuos más pobres se beneficiaban de una pensión superior a lo que les correspondería según su aportación al mismo, por lo que se producía una redistribución de la renta de los más ricos hacia los más pobres. En la Europa continental se desarrolla otro sistema llamado tipo Bismarck. Se trata de un sistema de reparto contributivo, este sistema garantiza una correspondencia entre las cotizaciones realmente realizadas y la pensión devengada, aunque también permite cierta redistribución de riqueza.

A lo largo de décadas estos sistemas tradicionales han ido evolucionando introduciendo cambios para afrontar los cambios en la situación económica y social de cada época. Al principio de siglo XX la sociedad era mucho más pobre, la longevidad estaba poco extendida, por lo que pocas personas llegaban realmente a jubilarse. En la actualidad la situación prácticamente se ha revertido gracias a las mejores condiciones de vida resultado de continuos avances económicos y sociales, así como mejoras de sanidad. Cambios de esta magnitud no son compatibles con los sistemas de pensiones que se diseñaron inicialmente, porque no contemplaban la posibilidad de que puedan producirse los cambios anteriormente mencionados. Actualmente la viabilidad de los sistemas de pensiones contributivos está en cuestión y muchos países hay acometido reformas para adaptar sus sistemas a la situación actual.

Los dos tipos de sistemas se diseñaron con distintos objetivos, el sistema de reparto contributivo trata de proporcionar un ahorro suficiente para la vejez con un nivel de renta superior al de subsistencia que dependerá de las contribuciones aportadas. Por otro lado, los sistemas asistenciales tratan de defender a los intereses tanto de las personas más ricas como de las más pobres. A las más ricas les permite realizar contribuciones reducidas debido a cuotas de cotización más reducidas, la pensión que proporcionan el sistema es más baja que el de los sistemas contributivos. Por otro lado, permite a las personas más pobres tener una pensión igual que la de los ricos, aunque a nivel prácticamente de subsistencia. Sin embargo, al ser más redistributivo les permite disfrutar de una pensión superior a la que obtendrían en un sistema de reparto contributivo.

En caso español las previsiones de gasto futuro del sistema indican que este subirá de forma considerable debido a la variación de muchos factores que afectan el sistema a largo plazo. El resultado de la evolución de estos factores indica un severo incremento del gasto especialmente en el caso de factor demográfico cuya evolución en las próximas décadas aumentara la proporción de pensionistas frente al número de trabajadores. Las recientes reformas de año 2011 y 2013 intentan solucionar este problema de desequilibrio financiero

El objetivo de este trabajo es analizar la situación de los factores que afectan el sistema y los problemas que pueden generar en el futuro. También en base a las proyecciones de la evolución de estos factores se analiza las estimaciones futuras teniendo en cuenta las últimas reformas con el objetivo de mejorar la sostenibilidad del sistema a largo plazo. Por otro lado, se analiza cómo se enfrentan a estos mismos problemas otros países de la UE, hacía que tendencias siguen sus últimas, con la intención de comparar y sugerir posibles aplicaciones en el sistema de España. Por último, se propone una serie de conclusiones acerca de la situación actual y recomendaciones para garantizar la sostenibilidad del sistema, así como la suficiencia del mismo.

2. Características del sistema

En el sistema español de pensiones es un sistema de reparto donde los trabajadores dedican una parte de sus salarios a pagar la pensión de los actuales jubilados. Las

cotizaciones que recauda la Seguridad Social se reparte entre los jubilados con derecho a una pensión. Por tanto, en principio, cuanto más se contribuye durante la vida laboral mayor será la pensión en el momento de la jubilación. El dinero que cotizan los trabajadores no se guarda para su jubilación, sino que se utiliza para pagar las pensiones de los jubilados actuales.

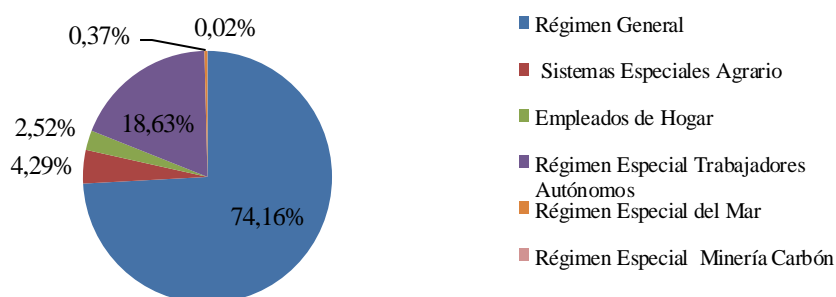
Hasta la última reforma del año 2013, el sistema de pensiones era de prestación definida lo que significa que la pensión se calcula aplicando ciertas reglas de cálculo que tienen en cuenta solamente el historial laboral del trabajador. Al no tener en cuenta factores macroeconómicos y demográficos, a largo plazo la sostenibilidad financiera del sistema se veía comprometida. Con la reforma del año 2013 el sistema pasa a ser de contribución definida y soluciona parte de sus problemas financieros.

Actualmente el sistema presenta varios regímenes de pensiones públicas dependiendo de la situación de cada trabajador, las proporciones de la importancia de cada régimen se ven reflejadas en el Gráfico 2.1. Los cinco principales regímenes son:

- El régimen general: Incluye a trabajadores por cuenta ajena, los funcionarios de la administración local, así como trabajadores encuadrados en “sistemas especiales”. También incluye a los colectivos de los antiguos Regímenes Especiales que se han extinguido.
- Régimen especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos: Incluye a personas que realizan una actividad económica por cuenta propia sin sujeción a contrato de trabajo.
- Régimen especial agrario: Incluye a personas cuya principal fuente de ingreso procede de labores agrícolas, forestales o pecuniarias, de forma habitual.
- Régimen especial de trabajadores del mar: Incluye a trabajadores por cuenta ajena que realizan actividades relacionadas con mar, pesca, portuarias etc.
- Régimen de la minería del carbón: Incluye a personas que obtienen sus ingresos de actividades relacionadas con la extracción, explotación, transporte y transformación del mineral de carbón.

- Régimen especial de empleados del hogar: Incluye a los empleados mayores de 16 años que se dedican a realizar tareas relacionadas con servicios doméstico y que obtienen como contraprestación una remuneración o un sueldo.

**GRÁFICO 2.1:
SITUACIÓN DE AFILIADOS EN ALTA POR
REGÍMENES**



Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social

A finales de junio de año 2015, la Seguridad social incluía a 17.075.015 afiliados de los cuales el 74,16% se encontraban inscritos en el Régimen General, el 18,63% en Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y el resto 7.21% en otros Regímenes Especiales.

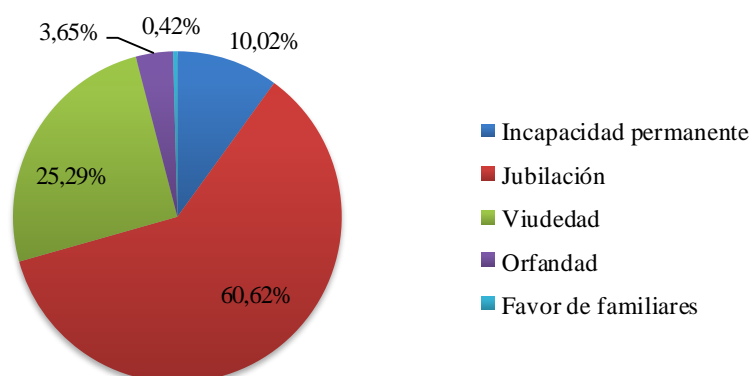
El sistema de pensiones supone además cuatro programas de beneficios que están repartido en las proporciones reflejadas en el Gráfico 2.2:

- De jubilación: Es una pensión que supone el 60.62% de las pensiones, se reconoce a las personas que como mínimo han cotizado durante los 15 años anteriores a la fecha de jubilación.
- Viudedad. La segunda en importancia con 25.29%, es una pensión que se reconoce a las personas que sobreviven a su cónyuge o excónyuge.
- Orfanato: Es una pensión que se reconoce a los hijos menores de 18 años debido al fallecimiento de un trabajador afiliado a la Seguridad Social. Se reconoce para hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio, los hijos adoptivos y los mayores incapacitados. Es la parte más pequeña de las pensiones con u 0.42%
- A favor de familiares: Es una pensión que se reconoce En caso de fallecimiento de un trabajador afiliado a la Seguridad Social dependiendo de la situación familiar de las personas afectadas, estado de salud, etc.

- **Incapacidad permanente:** Es una pensión que se reconoce a los trabajadores que necesitan asistencia sanitaria o que no pueden redundar su trabajo por motivos de salud, total o parcialmente. Hay varios grados de incapacidad permanente. Este tipo de pensiones supone el 10.02%.

El tipo medio de cotización se encuentra en 28.3% del salario. El empresario aporta un 23,6% de las cotizaciones y el restante 4,7% lo aporta el trabajador, pero ralmente tanto la aportación del empresario como del trabajador forman parte de la remuneración del empleado. La cotización máxima actualmente tiene un límite de 3.606€ por lo que

GRÁFICO 2.2: POR CLASES DE PENSIÓN



Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social

la parte del salario que supera esta cuantía no cotizará. La pensión de jubilación tiene un máximo y actualmente asciende al 2.560€ al mes.

3. Análisis de tendencias demográficas.

Se ha realizado una gran cantidad de estudios acerca de la evolución futura de la demografía en España, y todos concluyen que nos enfrentamos ante un escenario de envejecimiento mucho más acelerado que en el resto de los países desarrollados debido a que la generación Baby Boom, la generación más números, aparece más tarde que en otros países. El Instituto Nacional de Estadística (INE) calcula que España tiene actualmente una población de 46,5 millones de habitantes y según las últimas estimaciones esta cifra pasara a ser de 43,8 millones de habitantes en el año 2049, de los cuales 15 millones tendrán más de 65 años frente a 8 millones actuales de forma que la

población en edad de jubilación casi se duplicara mientras que el tamaño total de la población descenderá.

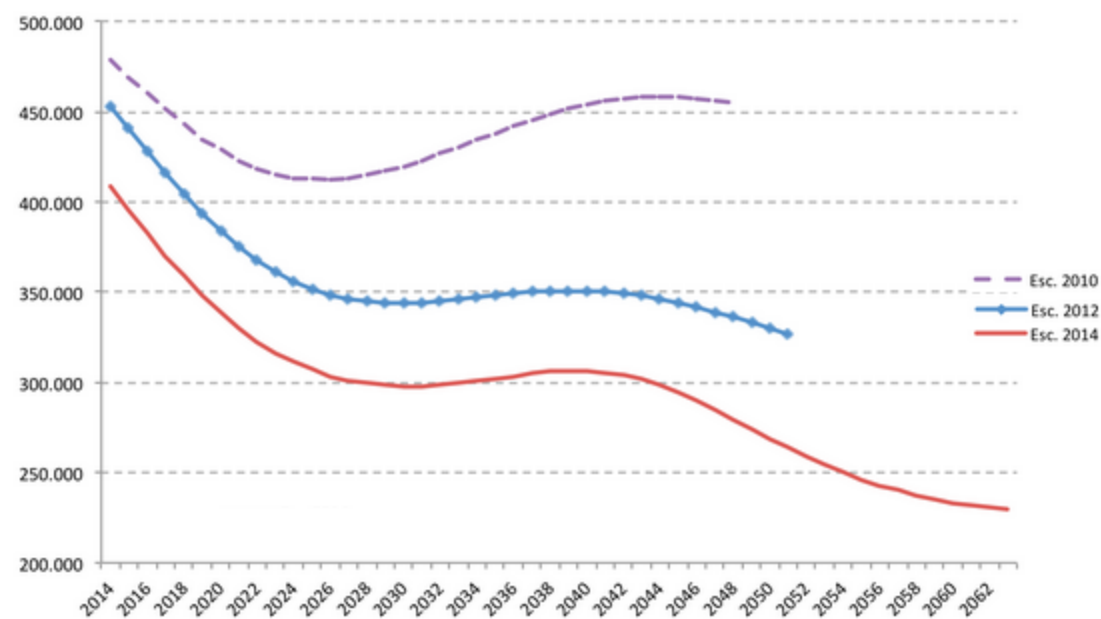
Este trabajo analiza varias proyecciones demográficas a largo plazo elaboradas por INE en concertó las *Proyecciones de la Población de España* publicadas en 2010,2012 y 2014. Estas proyecciones que arrojan diferentes resultados principalmente por estimar diferentes escenarios sobre los flujos migratorios. La última estimación es la más pesimista debido a que España encadena cinco años consecutivos de saldos migratorios negativos. Sin embargo, es probable que con la recuperación económica esta situación se revierta a medio plazo. En cuanto disminuya la tasa de desempleo España podrá volver a ser un país atractivo para los inmigrantes que buscan mejores oportunidades laborales. Por esta razón cabe tener en cuenta las proyecciones más optimistas en cuanto a los flujos migratorios.

A continuación, se muestra la evolución demográfica de la población española y se analiza los factores que influyen en esta.

3.1. La Natalidad.

La tasa de fecundidad en la mayoría de los países desarrollados se encuentra por debajo de la tasa de remplazo. En el caso de España se necesita una tasa de fecundidad que ronde los 2,1 hijos por mujer en edad fértil para que en ausencia de inmigración se mantenga constante la población. A lo largo de varios años las previsiones sobre la natalidad se han ido revisando a la baja, y así podemos observar la tendencia en las previsiones que muestra el Gráfico 3.1 sobre la evolución de total de nacimientos. Como podemos observar los escenarios 2012 y 2014 que estiman menores flujos migratorios que llevan a un claro descenso de natalidad que se debe principalmente a tres factores

GRÁFICO 3.1: Evolución Total Nacimientos



Fuente: Proyecciones de Población Largo Plazo (INE)

- El número de mujeres en edad fértil es cada vez menor, las generaciones actuales son menos numerosas que las anteriores. Este es un problema se puede observar claramente en las pirámides poblacionales. Además, gran parte de nuevos nacimientos se produce en la población extranjera pero el alto nivel de desempleo obliga a gran parte de este colectivo a salir en busca de nuevas oportunidades laborales fuera de España.
- Descenso de número de hijos por mujer en edad fértil, la tasa de fecundidad se sitúa en 1,26 hijos por mujer, muy lejos de los 2,1 hijos por mujer necesarios para mantener la población constante.
- Crecimiento de la edad media de maternidad por encima de 32 años.

Desde el punto de vista de utilidad, antes de la aparición de sistema de pensiones, tener hijos era una inversión que se amortizaba rápidamente y permitía asegurarse un nivel de vida digno durante la vejez. Actualmente los hijos en los países desarrollados no se

consideran bienes de inversión sino bienes de consumo. La función de los hijos no es apoyar a los padres en vejez, sino para ofrecer utilidad directa a su bienestar como el ocio. Además, tener hijos es mucho más caro y lleva mucho más tiempo criarlos, debido en gran parte al efecto de la educación que prolonga el periodo de convivencia de los hijos con los padres y eleva el gasto necesario en mantenerlos. Este menor ritmo de creación de las familias, se ha visto potenciado con la reciente crisis económica con claro efecto negativo sobre la tasa de fecundidad que antes del año 2008 tenía una tendencia creciente.

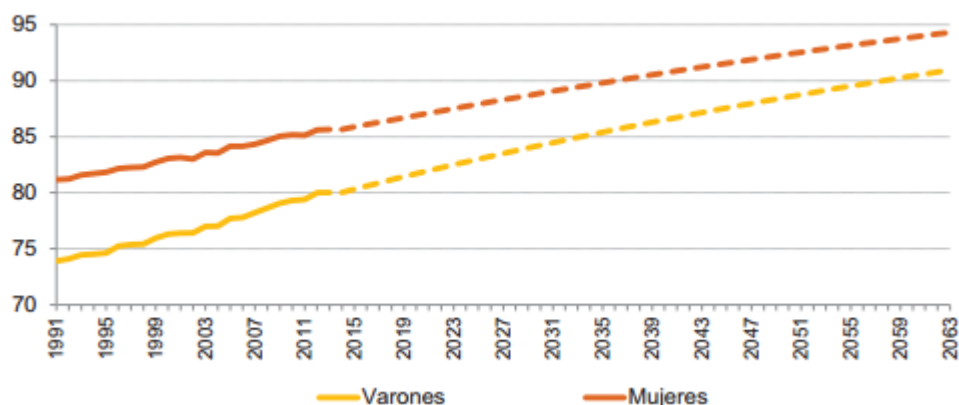
3.2. Mortalidad y esperanza de vida

El aumento de la esperanza de vida en el último siglo ha sido espectacular. Este aumento se debe a la disminución de la mortalidad infantil y el aumento de la esperanza de vida de personas mayores. Todo esto ha sido posible en gran parte gracias a los avances que se han producido en la medicina.

Actualmente España ocupa el 4º puesto en el ranking de la esperanza de vida de las mujeres con 85,6 años, y la sexta para los hombres con 80 años. La esperanza de vida ha crecido 13.87 años desde 1960, más que en otros países de la UE, donde esta ha aumentado en promedio 9 años. El acelerado ascenso de la esperanza de vida en España se debe a que se partía de niveles inferiores comparado con economías desarrolladas en los años 60, con una tasa de mortalidad infantil superior a la media. Sin embargo, España ha conseguido reducir esta brecha para situarse actualmente en las posiciones más altas en cuanto a la esperanza de vida a nivel mundial.

El establecimiento de los 65 años como la edad legal de jubilación en la legislación española se produce en el año 1919 en el Régimen General para el Régimen de obligatorio de Retiro Obrero. Cuando se instauró el sistema de seguridad social la jubilación estaba al alcance de muy pocas personas, solo el 35% conseguía alcanzarla, hoy en día el 90% de las personas llega a jubilarse. Esta evolución se explica por los constantes cambios en los factores demográficos que afectan al sistema. El diseño inicial del sistema no fue erróneo, sino que debido a la mejora general del bienestar general de la sociedad es necesario adaptar el sistema a la nueva realidad demográfica.

GRÁFICO 3.2.1: Esperanza de vida al nacimiento

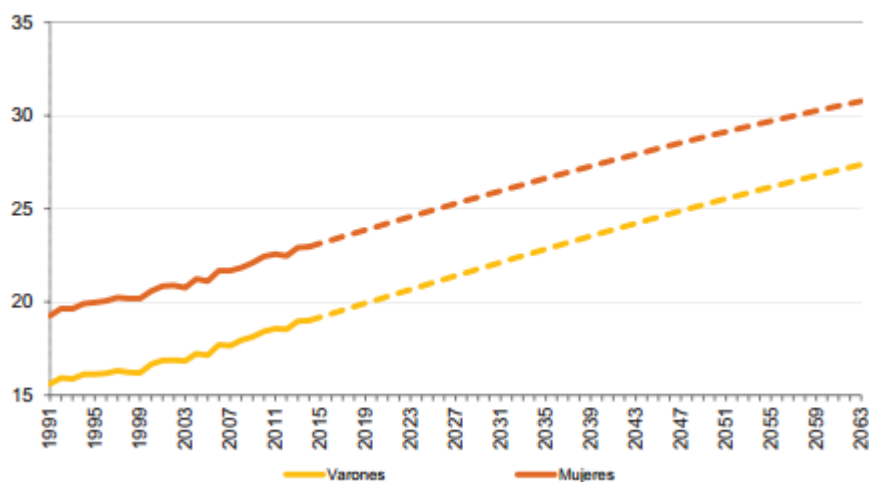


Fuente: Proyección de la Población de España 2014–2064 (INE 2014)

La longevidad en España ha pasado a ser más del doble a lo largo del siglo XX. En el año 1900 la esperanza de vida al nacer era de tan solo 35 años, mientras que en año 2014 está ya se situaba casi en los 83 años.

Las proyecciones futuras de la esperanza de vida en el Gráfico 3.2.1. muestran una tendencia creciente y constante. En el año 2063, se espera que la esperanza de vida de los hombres podría superar los 91 años y la de las mujeres casi alcanzará los 95 años.

GRÁFICO 3.2.2: Esperanza de vida a los 65 años



Fuente: Proyección de la Población de España 2014–2064 (INE 2014)

En cuanto al sistema de pensiones es interesante conocer la evolución de la esperanza de vida pasados los 65 años (Gráfico 3.2.2.) debido a que las pensiones de jubilación

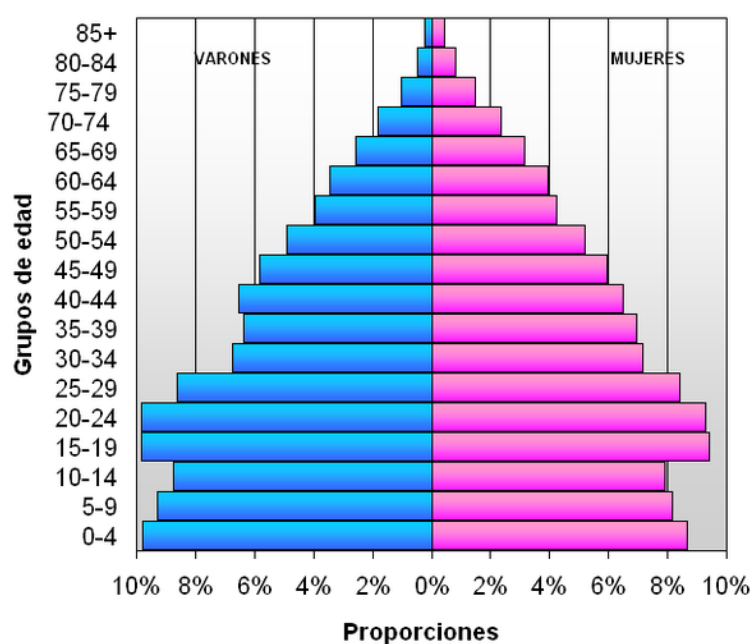
suponen la mayor parte del gasto en pensiones. La esperanza de vida pasados los 65 ha pasado de ser tan solo 10 años al principio del s.XX a casi más de 20 años actuales, una de las cifras más altas de la UE.

Sin embargo, con el constante aumento la longevidad en año 2063 pasaremos a vivir 27 años más en caso de los hombres, y 31 años en caso de las mujeres. Por tanto, si no se modifica la edad legal de jubilación la duración de las futuras jubilaciones podría crecerá casi un 50%.

3.3. La forma de pirámide demográfica

Durante el último siglo la pirámide poblacional fue cambiando su forma desde una forma de pirámide hacia lo que cada vez más parece una especie de pilar. La forma de la pirámide se debía a las altas tasas de mortalidad al principio del siglo XX que se

GRÁFICO 3.3.1: Pirámide de población de España, año 1950

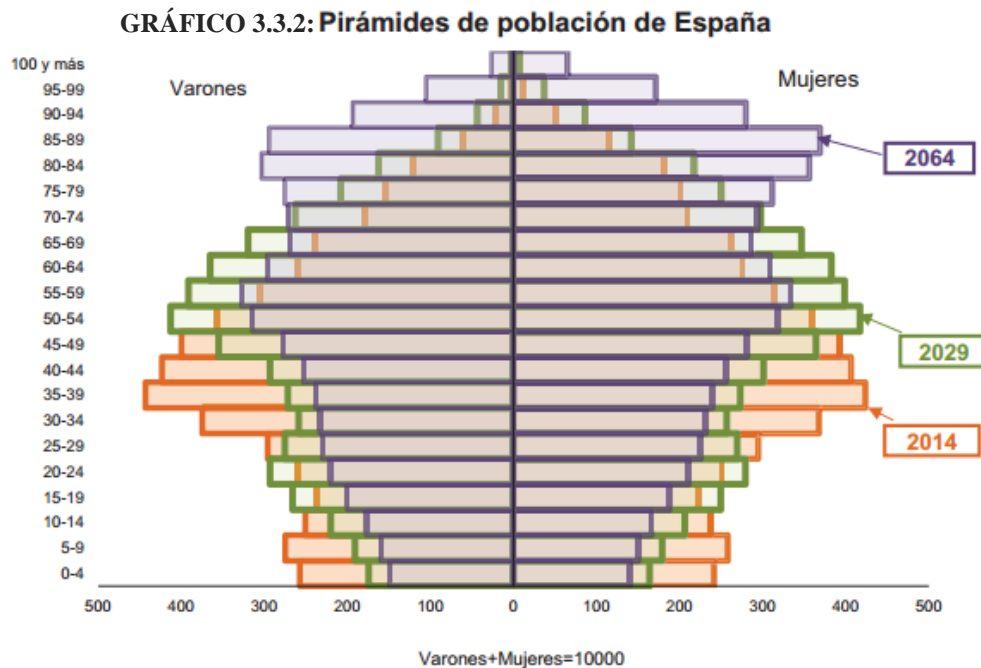


Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Censo de 1950

registraban entonces consecuencia de una demografía ineficiente Gráfico 3.3.1.

Los descensos de la mortalidad infantil llevan a descensos en la tasa de natalidad debido a que no hace falta tener tantos hijos para que alguno sobreviva.

Observando la tendencia desde el año 1950 hasta el año 2064 en el Grafico 3.3.2, claramente se puede observar que la base de la pirámide en el año 1950 es muy amplia por lo que la ratio trabajadores/pensionistas es elevada. En el segundo grafico conforme pasa el tiempo en 2014 la base se hace más estrecha debido a que las nuevas generaciones son menos numerosas y que la parte que anteriormente era la base se encuentra a mitad del grafico en la edad de trabajar. La última previsión de INE nos



Fuente: Proyección de la Población de España 2014–2064 (INE 2014)

muestra que en el año 2064 la pirámide poblacional tendrá la forma de una pirámide invertida. Esta es una situación que el sistema de pensiones original no había previsto, cuando se diseñó no se esperaba que alguna vez en el futuro se podría haber llegado a una situación donde haya más pensionistas que contribuyentes.

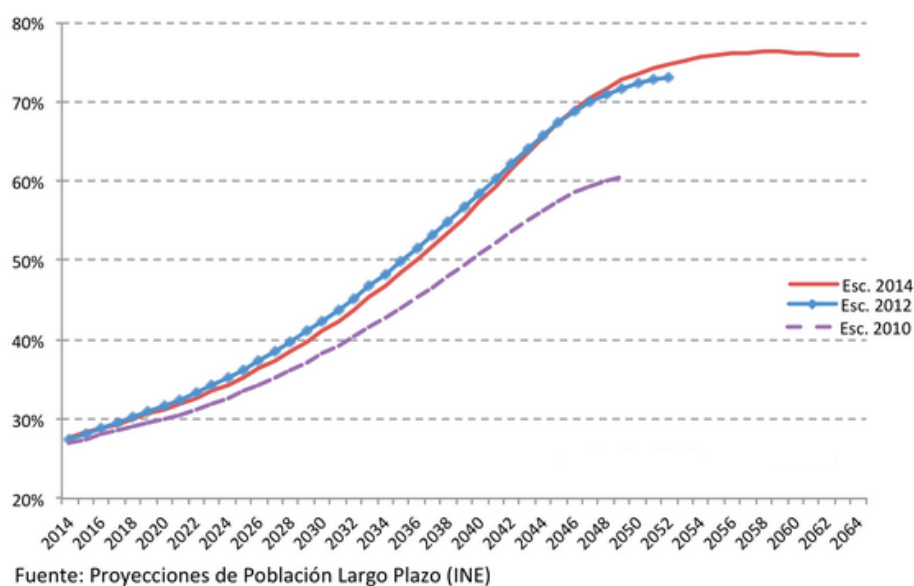
3.4. Tasa de dependencia

Analizando la situación que observada en las pirámides de población en más detalle obtenemos la tasa de dependencia que mide la relación entre el número de trabajadores por pensionista. Esta relación mide el esfuerzo que deben hacer los trabajadores para

pagar la pensión de los jubilados en cada momento. En cuanto mayor sea la tasa, el esfuerzo será menor y las cotizaciones sociales serán también menores y por tanto el empleo resulta menos costoso.

Las tasas de dependencia varían mucho dependiendo de la intensidad de los flujos migratorios por lo que en el siguiente Gráfico 3.4 se muestran las tres últimas

Gráfico 3.4: Tasa de Dependencia



proyecciones siendo la proyección de 2010 la más optimista y la ultima de 2014 la más pesimista. Actualmente la tasa de dependencia se encuentra en un 27,6% o 3,62 trabajadores por pensionista. En el mejor escenario, se estima que España tendrá una tasa de dependencia entorno al 60% y en el peor de los casos casi de 73,5%, por lo que tendremos 1,25-1,66 trabajadores por pensionista. Sin más cambios en el sistema, el esfuerzo de los trabajadores tendrá más que doblarse para pagar las pensiones.

En un futuro muy próximo, el sistema de pensiones se enfrentará a un gran desequilibrio a menos que se reformar el sistema. El espectacular crecimiento del número de pensionistas con una esperanza cada vez mayor combinado con una natalidad decreciente originara un problema de gasto difícil de solucionar.

3.5. ¿Se puede evitar el envejecimiento de la población?

El cambio de la estructura demográfica de nuestra sociedad es inevitable sin embargo existen algunas maneras de frenar este cambio mediante políticas que incentiven la natalidad o que aumenten la tasa de inmigración.

La tasa de fecundidad media europea es de 1,7 hijos por mujer por encima de la media de España a pesar de que en estos países la década de Baby boom llegó antes. Para que en el año 2050 se mantenga la tasa de dependencia en los niveles actuales la tasa de fecundidad debería multiplicarse por tres hasta alcanzar unos cinco hijos por mujer. Siendo realistas es imposible que las familias decidan de repente tener cinco hijos cada una, sin embargo, si se puede incentivar la maternidad para llegar a los niveles de la media europea.

Una de las razones de retrasar la edad de maternidad y la decisión de tener más hijos es el escaso apoyo institucional para tener hijos que impide conciliar la maternidad con la vida laboral sobretudo en caso de las mujeres. Existen medidas que ayuden a compaginar la vida laboral con la maternidad como la educación infantil universal de 0 a 3 años que además ayuda al desarrollo intelectual de los niños.

Otra medida importante que puede contribuir al aumento de la maternidad es la flexibilización de la jornada laboral. En Europa la jornada más frecuente en el trabajo a jornada completa en el sector privado es la estándar, de 9 a 5. Sin embargo, en España la jornada más frecuente se rige por el régimen de jornada partida, en muchos casos con paradas de casi dos horas lo que provoca retraso a la hora de salir de trabajo. Esta situación dificulta menormente la conciliación laboral con la maternidad, así como lo refleja la *Encuesta sobre la calidad de vida en el Trabajo (2010)*, sin embargo, de momento no se han tomado medidas para racionalizar los horarios para acercarlos más a los estándares europeos.

Por último, para rejuvenecer la población española se puede implantar políticas con la finalidad de aumentar los flujos migratorios atrayendo a los inmigrantes jóvenes, sin embargo, conseguirlo es difícil dada la situación de desempleo actual existente en el país. Actualmente la mayor parte de población que sale de España en busca de

oportunidades laborales es población extranjera. Además, cabe destacar que la inmigración solo supone un alivio temporal, porque la mayoría de los inmigrantes suelen coincidir en la edad con el mismo grupo más numeroso de la población residente, lo cual a largo plazo exacerbaría el problema del gasto.

4. ¿De qué depende la rentabilidad de un sistema de reparto?

En el sistema de reparto la rentabilidad depende de varios factores:

- Ratio entre el N° de trabajadores por pensionista, al incrementarse la ratio suben los ingresos del sistema y por tanto la rentabilidad del mismo.
- Evolución de la productividad de los trabajadores, los incrementos de esta se trasladan a incrementos en los salarios, estos a su vez llevan a que las cotizaciones a la seguridad social se incrementen elevando así la generosidad de las pensiones.

Estos factores determinan la rentabilidad de un sistema de pensiones de reparto. Dicho de otra manera:
$$\frac{\text{Tasa crecimiento productividad} \times \text{N}^\circ \text{ trabajadores}}{\text{N}^\circ \text{ total de jubilados}}$$

La rentabilidad de sistema de reparto depende básicamente del crecimiento de n° de jubilados y de la productividad. También se puede incrementar la generosidad de las pensiones elevando los tipos de las cotizaciones sociales, al aumentar el porcentaje del salario que debe cotizar el trabajador se aumenta la recaudación.

El sistema de pensiones español actualmente, es uno de los más contributivos del mundo. Su tasa de sustitución, que es la relación entre la pensión y el salario previo a la jubilación, se sitúa en el 73,9% un nivel mucho más generoso que el de nuestros vecinos europeos.

El principal argumento a favor del sistema de pensiones de reparto es la seguridad. Los mercados financieros están sujetos a incertidumbre en forma de gran volatilidad. Último ejemplo de estas fluctuaciones es la reciente crisis financiera de 2007. En caso de los sistemas de capitalización existe la posibilidad de que en el momento de la jubilación la bolsa sufra caídas y los ahorros invertidos de los pensionistas pierdan gran parte de su valor o incluso la totalidad, dejando a los jubilados indefensos como en el caso del crack de la bolsa de Nueva York en 1929. Ante esta situación el gobierno de EEUU

decidió intervenir y creo el sistema de pensiones publico PAY-AS-YOU-GO, un sistema de pensiones de reparto que se rápidamente adaptaron la mayoría de los países del mundo.

4.1. Sistemas de capitalización.

Una de las alternativas al sistema de reparto es el sistema de capitalización que consiste en un mecanismo de ahorro individual en cuentas personales de retiro que invierten en fondos de renta fija y variable. La rentabilidad depende de la estructura de cada fondo, actualmente hay pocos sistemas de este tipo en el mundo debido al gran predominio de los sistemas de reparto. Uno de los más exitosos sistemas de capitalización es el de Chile donde la rentabilidad anual media asciende al 8,6%. Las aportaciones de los trabajadores se depositan en una cuenta y dependiendo del riesgo que estos quieran tomar pueden elegir invertir en fondos de renta fija, renta variable o renta mixta. En un estudio X. Quintanilla (2011), se compara la rentabilidad de las pensiones de reparto con las de capitalización en caso de Chile, y se concluye que el 88% de hombres y 84% de mujeres obtienen una pensión mayor en un su sistema de capitalización que en el caso de sistema de reparto. Sin embargo, hay situaciones como en el año 2008, donde los fondos más arriesgados fondos perdieron hasta el 40% de su valor, lo que refleja la extrema volatilidad a la que están sometidos los mercados financieros. Si una trabajadora que haya invertido en dicho fondo quisiera jubilarse en el año 2008, tendría que esperar varios años para recuperar la parte de capital perdida.

La clara desventaja de los sistemas de capitalización financiera es la existencia del riesgo moral al que están sometidos los gestores de fondos de pensiones ya que para ganar mayores comisiones deben incrementar la rentabilidad del fondo y por tanto arriesgar más. También existe el riesgo añadido de que si fallan podrán hacer presión para que el estado acuda en su rescate en caso de una crisis generalizada, como en el caso de año 1929 incrementado de este modo aún más el riesgo moral.

4.2. Pacto intergeneracional y el votante mediano.

El pacto intergeneracional es el fundamento del sistema contributivo de reparto. Los trabajadores actuales pagan las pensiones de los peronistas esperando que las futuras generaciones hagan lo mismo. Sin embargo, este pacto se mantiene bajo unas condiciones y la principal es que el sistema no grave excesivamente el coste de trabajo y sea sostenible.

Teniendo en cuenta la futura evolución demográfica de la población, la rentabilidad económica del sistema de reparto será cada vez más reducida por el propio proceso de envejecimiento y la bajada de natalidad. Sin embargo, debido al envejecimiento del votante mediano que se encuentra ya por encima de 47 años (quien realmente decide el resultado de una elección) el sistema seguirá siendo preferido frente a otras alternativas, debido a que este valora más la rentabilidad política de sistema que su rentabilidad económica. El votante mediano al estar cerca de la jubilación “está atrapado en el sistema” y estará en contra de cualquier reforma que podría perjudicar el valor de su futura pensión. Por otro lado, los trabajadores más jóvenes podrán valorar más la rentabilidad económica del sistema y preferir otras alternativas del sector privado que generen más beneficios y sean más sostenibles.

Esta discrepancia en la valoración de alternativas puede llevar a que el pacto intergeneracional se rompa y a pesar de que el votante medio tenga el voto decisivo, tendrá que hacer concesiones y por tanto aceptar reformas del sistema que disminuyan su generosidad y garanticen la sostenibilidad del sistema a largo plazo, sin repercutir mayores gastos sobre los trabajadores en forma de mayores cotizaciones sociales. Si este pacto no se llegara a producir los trabajadores solo tendrían una alternativa para escapar de los altos tipos impositivos mediante la emigración a otros países.

5. Determinantes del gasto del sistema de pensiones.

Para poder estimar la evolución del gasto público en pensiones se pueden realizar estimación sobre la fórmula matemática que mide el gasto de pensiones en relación al PIB haciendo supuestos sobre los factores que determinan la fórmula que no es más que una identidad contable tomada de Conde-Ruiz (2014).

$$\frac{\text{Gasto en pensioens}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Pob. mayor de 65 años}}{\text{Pob. edad de trabajar}} \times \frac{1}{\text{tasa de empelo}} \times \frac{\text{N.º pensiones}}{\text{Pob. mayor 65 años}} \times \frac{\text{Pensión media}}{\text{Productividad media}}$$

Existen tres factores que determinan el gasto:

- **Factor demográfico:** mide el número de personas de más de 65 años sobre el total de la población en edad de trabajar
- **Factor de mercado de trabajo:** es la inversa de tasa de empleo, mide la situación en el mercado de trabajo.
- **Factor institucional:** este factor está compuesto por la *Elegibilidad* que mide el porcentaje de la población con derecho a la pensión, y por la *Generosidad* de la pensión que se calcula como dividiendo la pensión media por la productividad media.

Para hacer estimaciones sobre el gasto futuro del sistema de pensiones es posible realizar previsiones sobre el envejecimiento de la población, la tasa de empleo y sobre el factor institucional por separado y así estimar el impacto de cada factor en diferentes situaciones.

En el caso del *Factor demográfico*, es posible estimar la población que estará jubilada en el año 2050 con precisión debido a que estas personas ya han nacido. Las únicas incertidumbres proceden de los cambios de la esperanza de vida y de las magnitudes de flujos de inmigrantes. En caso de la inmigración es necesario elaborar varios escenarios sobre estos flujos debido a que es muy difícil estimar su variación. Las últimas proyecciones de INE muestran que la tasa de dependencia crecerá del actual 28% al 40% en el año 2025, por lo que pasaremos de tener 4 trabajadores por pensionista a 2,5 trabajadores por pensionista en tan solo diez años. En 2050 se estima que la ratio llegará a 1 pensionista por cada 1,3 trabajadores. Este proceso de envejecimiento representa el constante crecimiento de la carga que tendrán que soportar los trabajadores en el futuro. Este cambio se traducirá en un incremento de la tasa de dependencia y por tanto de gasto entre 2,2 y 2,8 veces suponiendo que el factor de mercado de trabajo y factor institucional se mantendrán constantes.

El *factor del mercado de trabajo* depende de la evolución futura de la situación macroeconómica del país y esta es muy difícil de predecir por lo que la mayoría de los estudios disponibles supone que la economía se encontrara en el escenario más favorable con una tasa de empleo en torno al 70% frente al 60% actual. Esta gran mejora de empleo supondría un ahorro de tan solo 16% en caso de que los demás factores se mantuvieran constantes. Pero si tenemos en cuenta el factor demográfico seguimos con un incremento de gasto del 84%.

El *factor institucional* es el último factor que influye en el gasto y puede detener su incremento modificando la elegibilidad, lo que significa restringir o endurecer las condiciones necesarias para obtener una pensión. También puede contener el gasto bajando la generosidad de las pensiones mediante disminución de la cuantía de la pensión media respecto al PIB por trabajador o evitando que los aumentos de la productividad de los trabajadores se trasladen a aumentos de las pensiones. El restante

CUADRO 5
GASTO EN PENSIONES SIN REFORMAS SEGÚN ESTUDIO
(% PIB, AÑO 2050 Y 2060)

	2050	2060
Comisión Europea (2009a)	15,5	15,1
MTIN (2008)	15,3	14,1
Jimeno (2000) [actualizado en Jimeno <i>et al.</i> (2008)]	19,6	
Rojas (2005)	19,4	
Díaz-Saavedra (2005)	19,0	
Jimeno <i>et al.</i> (2008)	18,1	
de la Fuente y Doménech (2009)	18,1	18,6
Balmaseda <i>et al.</i> (2006)		17,9
Sánchez-Martín y Sánchez-Marcos (2010)	17,8	
Jimeno (2002)	17,6	
Alonso y Herce (2003)	17,2	
Herce y Fernández (Dir.) (2009)	15,9	15,2
Moral-Arce <i>et al.</i> (2008)	15,5	
Gil <i>et al.</i> (2008)	14,6	

Fuente: “CONDE-RUIZ” (2012a)

84% del incremento del gasto solo puede reducirse mediante reformas de sistema de pensiones modificando el factor institucional.

Varios estudios han realizado proyecciones del gasto esperado en el futuro sin tener en cuenta las reformas de año 2011 y 2013, bajo el escenario demográfico base INE-2005, optimista respecto a los flujos migratorios:

Como puede observarse en el **cuadro 5** el gasto previsto varía según estudio situándose la media en un 17,2% en el año 2050. Sin embargo, debido a los cambios en los flujos migratorios parece improbable que estos escenarios puedan cumplirse por lo que es necesario actualizar las previsiones del gasto bajo las nuevas proyecciones demográficas.

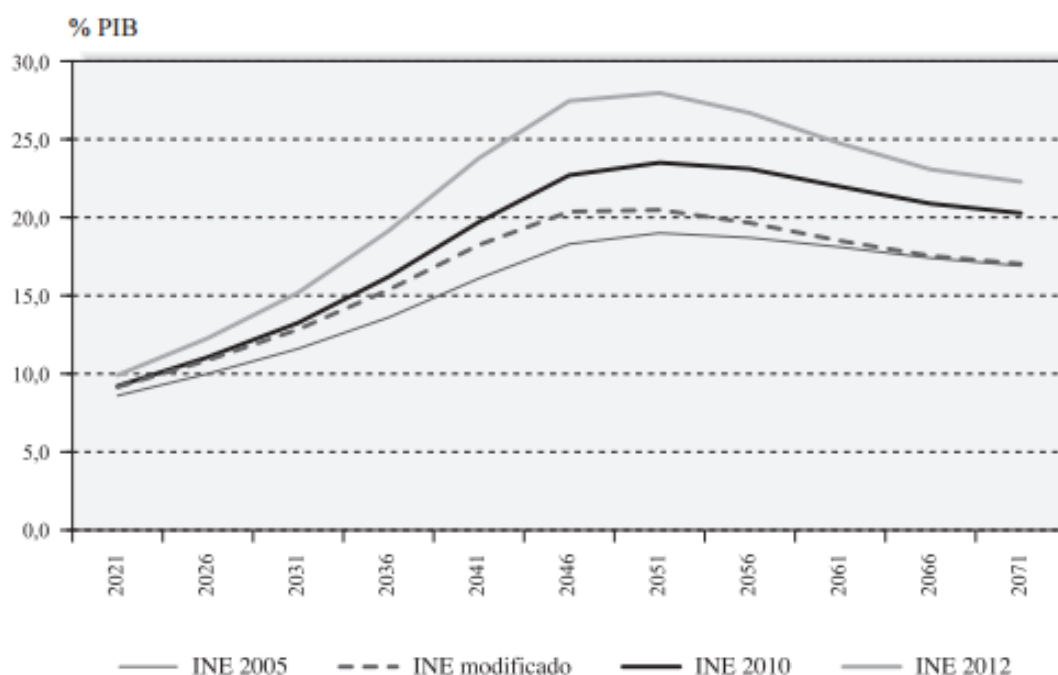


Gráfico 5.1 Gasto en pensiones en ausencia de reformas según escenario migratorio (% PIB, 2021-2071)

Fuente: CONDE-RUIZ (2012a)

En el gráfico 5.1 se analiza las proyecciones de gasto bajo los dos últimos escenarios del INE: INE 2010, INE 2012 y un escenario llamado INE-modificado que, básicamente asume una mayor entrada de inmigrantes, no tan optimista como la de INE 2005, pero que supone que la relación (ocupados/población mayor de 15 años) se mantendrá constante por lo que no descienda por debajo del 48.1% que es el valor observado en los últimos años. Bajo el escenario INE 2010, en el año 2051 el gasto en pensiones se situaría en 23,5% del PIB, y bajo el escenario INE 2012 llegará casi a un 28% del PIB y en caso de INE-modificado llegara a 17,4% de PIB. Estos resultados reflejan que previsiones más pesimistas sobre los flujos migratorios aumentan enormemente el gasto en pensiones en relación al PIB. Si tenemos en cuenta que si

mejor la situación del mercado laboral, España volverá a ser un país atractivo para los inmigrantes por lo que es probable una reversión de los flujos migratorios a medio plazo nos llevara a un escenario parecido al INE-modificado.

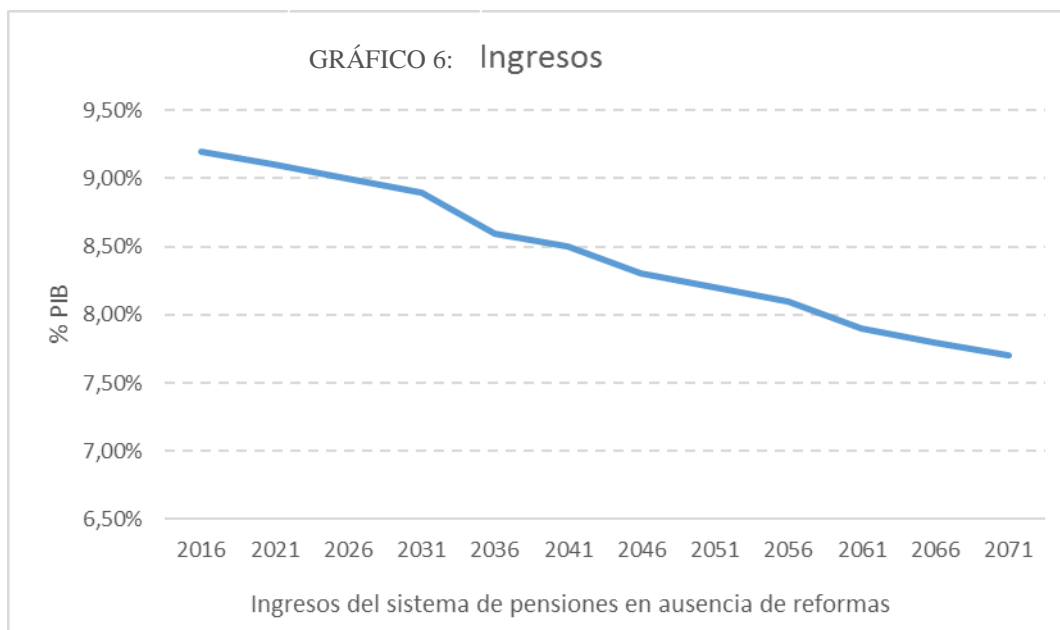
6. Determinantes de los ingresos del sistema de pensiones.

Los ingresos del sistema se determinan con la siguiente función en relación al PIB:

$$\frac{\text{Ingresos por cotización}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Empleo x Salario x Tipo cotización}}{\text{Empleo x Productividad media}} = \frac{\text{Salario x Tipo cotización}}{\text{Productividad media}}$$

Por tanto, los ingresos de las cotizaciones dependen de número de trabajadores multiplicados por el salario que obtienen y por el tipo de cotización medio. El resultado de esta multiplicación se divide por el PIB o la productividad media y así obtenemos los ingresos en relación al PIB.

Actualmente los ingresos del sistema se mantienen en torno al 10% del PIB y observando la ecuación, estos no cambiarán a menos que se modifiquen los tipos de cotización o se amplíen las bases de cotización. El Gráfico 6 se muestra los ingresos estimados del sistema bajo el escenario demográfico INE 2005 y como puede observarse a largo plazo los ingresos irán disminuyendo principalmente debido al factor demográfico. Otros factores como el crecimiento de la productividad no podrán frenar el gasto en pensiones debido a que la productividad está ligada al crecimiento de los salarios de forma que si esta sube, los salarios también lo harán y por tanto las pensiones de forma que los dos efectos se compensarían. Entonces para que la mejora de productividad tuviera algún efecto positivo en el sistema, los aumentos de productividad no deberían trasladarse a aumentos en las pensiones y lograr frenar este traslado solo es posible reformando el sistema actual.



Fuente: INE

7. Problema de jubilaciones anticipadas.

La edad legal de jubilación es de 65 años, no se conoce con certeza con que motivo se estableció este número. En cualquier caso, en el reciente estudio de FUNCAS (2015) podemos observar que este criterio se incumple de forma que los trabajadores han podido jubilarse antes de esa edad y con una tendencia decreciente. Se observa una caída media de 3 años en la edad efectiva de jubilación durante el periodo 1970-2012 en los países de la OCED. En caso de España esta caída es de 7.1 años por lo que se observa claramente que a pesar de que los trabajadores viven más años deciden trabajar durante menos tiempo y por tanto cotizan cada vez menos queriendo percibir la pensión durante más años. En concreto el promedio medio de años en los que se recibe la pensión en España durante este periodo ha aumentado 9.9 años.

Este descenso podría explicarse por los programas públicos que incentivan la jubilación anticipada. Al principio, estos programas tratan de proteger a los trabajadores con capital humano depreciado, expulsados del mercado de trabajo de forma prematura con historiales laborales incompletos. Sin embargo. Más adelante el propio Sistema de Seguridad social incentivó a los trabajadores a salir prematuramente del mercado de trabajo a través de incentivos a la jubilación anticipada. De esta forma empezaron a

aparecer problemas de riesgo moral en los que no solamente se benefician los trabajadores que pierden su trabajo, sino también a los trabajadores que podrían seguir trabajando pero que les salía más rentable abandonarlo antes.

Los problemas que aparecen en el mercado de trabajo no deben solucionarse con jubilación anticipada ya que esta afecta negativamente a la sostenibilidad de las pensiones aumentando los gastos y disminuyendo los ingresos.

Otro de los problemas que crea la jubilación anticipada es el de desincentivo en la inversión en el capital humano. Los trabajadores invierten menos en su propia formación porque esperan utilizarla durante menos tiempo, perjudicando así su producción y su productividad con el consiguiente efecto sobre la tasa de crecimiento de la economía.

Para solucionar este problema es necesario dejar de incentivar las jubilaciones anticipadas y buscar alternativas de políticas activas de empleo o de formación de trabajadores, que les permitan reciclarse y permanecer activos durante más tiempo en el mercado laboral.

8. Reformas del Sistema.

8.1. Años previos a las últimas reformas.

En años anteriores a la última crisis financiera el sistema de pensiones español experimentó un fuerte superávit a pesar de unas previsiones demográficas desfavorables. Desde el año 1999 los ingresos del sistema fueron superiores a los gastos debido a la fuerte e inesperada entrada de trabajadores extranjeros en el país. Entre el año 1999 a 2010 España se convirtió en el país europeo con un mayor flujo de inmigrantes, con una media de 600.000 llegadas por año. Estas masivas entradas de inmigrantes consiguieron rejuvenecer la población española y supusieron un alivio temporal retrasando la necesidad de las reformas del sistema.

Los ahorros generados en los superávits se destinaron al Fondo de Reserva que fue creado como una medida propuesta por el pacto de Toledo y que serviría para pagar las pensiones futuras en caso de que el sistema entrara en déficit de forma que existiera un margen de manobra a corto plazo.

8.2. Sistemas de pensiones en otros países europeos y sus reformas.

Recientemente muchos países de nuestro entorno como Portugal, Italia, Reino Unido, Países Bajos, Alemania, Suecia y Francia han acometido varias reformas para afrontar los futuros problemas en sus sistemas de pensiones causados por los cambios demográficos y otros factores económicos. Según el estudio de Díaz-Giménez (2014), la mayoría de estos países sigue unas pautas generales que introducen reformas paramétricas que se pueden resumir en:

- Ampliación del periodo de cálculo hasta considerar toda la vida laboral. La ampliación se lleva de forma gradual, con esta medida se disminuye el gasto en pensión de forma considerable y refuerza el carácter contributivo de las pensiones de reparto.
- Aumento en la edad legal de jubilación compatible con una flexibilización de dicha edad, mediante un sistema de incentivos y penalizaciones que tiene como objetivo elevar la edad efectiva de jubilación. La edad legal de jubilación se eleva en la mayoría de los países se retrasa en dos años llegando de media hasta 67 años (cuadro 8.2.1), sin embargo este retraso no se producirá de forma igual ya que los diferentes países han optado por periodos de transición relativamente largos. La edad mínima necesaria para poder acceder a la jubilación anticipada también se eleva de media en dos años y conlleva mayores coeficientes reductores.
- Evitar aumentar los tipos de cotización. Al aumentar el coste de trabajo en la actual situación económica con altas tasas de paro podría ser más perjudicial por elevar el paro y hacer las empresas locales menos competitivas.
- Rebajar los índices de actualización tanto de las pensiones como de las cotizaciones, así como introducción de factores de sostenibilidad que tienen en cuenta la evolución de los factores demográficos y socioeconómicos. Con la introducción del factor de sostenibilidad los sistemas de pensiones tradicionales de prestación definida se convierten en sistemas de reparto de aportación definida.

Cuadro 8.2.1: Los Retrasos en las Edades de Jubilación

	2010 - 15	2060 - 65	Δ
Reino Unido	65	68	3
Países Bajos	65	67*	2+
Alemania	65	67	2
Francia	65	67	2
España	65	67	2
Portugal	65	66**	1+
Italia	Voluntaria entre los 62 y los 70		
Suecia	Voluntaria a partir de los 61		

*La edad normal de jubilación aumentará según la esperanza de vida a partir de 2021.

**La edad normal de jubilación aumentará según la esperanza de vida a partir de 2016.

Fuente: Díaz-Giménez (2014)

- Exigir número mayor de años cotizados para tener derecho al 100% de la pensión hasta alcanzar los 40 años cotizados.
- Compatibilizar la pensión de jubilación con el trabajo. La posibilidad de percibir la pensión y seguir cotizando es una buena medida para contener el gasto. Esta medida ya se aplica sin penalizaciones en países como Austria, Suecia, Reino Unido, Francia (en caso de pensión completa), Finlandia y Alemania. Sin embargo, las penalizaciones y limitaciones que conlleva esta medida en algunos países como en el caso de España, sigue siendo demasiado grandes para que esta posibilidad sean lo suficiente atractiva para los pensionistas.

Francia, España y Portugal a pesar de las recientes reformas son los únicos tres países de la muestra que todavía tienen sistemas de reparto muy parecidos a los tradicionales, con tasas de sustitución muy altas. Se caracterizan por ser poco universales debido a la existencia de múltiples regímenes. Son poco transparentes, las fórmulas que emplean

para el cálculo de las pensiones son compelas y hasta hace poco eran muy rígidos respecto a los cambio demográficos y económicos sin embargo las últimas reformas han permitido resolver parte de este problema.

Cuadro 8.2.2: Gasto Público en Pensiones (GPP) y Tasas de Reposición de las Pensiones (TdeR)

	GPP/PIB (%)	Tasas de Reposición (%)		
		PUB	PR	TOT
Italia	14,9	71,2	—	71,2
Francia	14,4	58,8	—	58,8
Portugal	13,3	54,7	—	54,7
Alemania	10,5	42,0	16,0	58,0
España	10,4	73,9	—	73,9
Suecia	9,7	33,9	21,7	55,6
Reino Unido	7,4	32,6	34,5	67,1
Países Bajos	6,8	29,5	61,1	90,7

Fuente: Díaz-Giménez (2014)

De los países de la muestra los sistemas de pensiones más avanzados son los de Italia y Suecia. Estos sistemas contabilizan los derechos pensionables de los trabajadores con sistemas de *cuentas nocionales*. La base reguladora de las pensiones con la que estas se calculan, es el valor presente de todas las cotizaciones registradas en una cuenta virtual de cada trabajador. Las principales ventajas de este sistema es la reducción de los desincentivos para seguir trabajando durante más tiempo. Por otro lado, permite un menor gasto frente a los sistemas de reparto tradicionales que es posible gracias a una mayor transparencia donde la percepción de la relación entre las cotizaciones y las pensiones es muy evidente. También son muy flexibles se ajustan a los cambios demográficos y situaciones económicas y permiten la liberalización de la edad de jubilación.

Entre el sistema de reparto tradicional y el sistema de cuentas nacionales se encuentra el sistema de reparto de Alemania calcula los derechos pensionables con un sistema de *puntos*. Este sistema transforma las cotizaciones en puntos que se canjean por los pensionistas en el momento de su jubilación. Los sistemas de reparto por puntos están a

mitad de camino entre los sistemas de reparto tradicionales y los de cuentas nocionales. Sin embargo, este sistema no es tan transparente ni flexible como el anterior.

Por último, tenemos los sistemas de reparto de los Países Bajos y del Reino Unido, que debido a su carácter asistencial las pensiones son independientes de los historiales contributivos de los trabajadores y están diseñados para financiar únicamente unas *pensiones básicas* en torno al 30% (cuadro 8.2.2) de la tasa de sustitución del salario. El resto de la pensión se completa con sistemas de pensiones privados que incentivan el ahorro.

8.3. Reforma de 2011.

La reforma de 2011 bajo el nombre de «Ley sobre la actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social», modifico varios parámetros del sistema de pensiones:

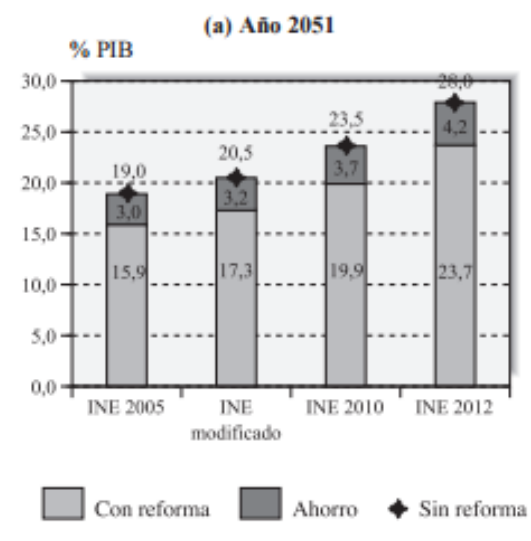
- Amplio el periodo de cálculo afectando a la base reguladora de 15 a 25 años con una subida gradual que finalizara en el año 2022. Lo que se consigue con esta reforma es disminuir las bases reguladoras debido a que los salarios suelen tener la forma de “U” invertida. Los salarios suben desde que se empieza a trabajar hasta una edad de 55 años, para luego ir disminuyendo hasta el retiro a los 65 años. Por tanto, al aumentar el periodo de cálculo, la pensión devengada será menor y el gasto del sistema disminuirá.
- Con esta reforma también se consigne reforzar el carácter contributivo del sistema y por tanto paliar en parte algunas de sus injusticias.
- Modifica la tasa de sustitución ampliando el número de años necesarios para alcanzar el 100% de la base reguladora desde 35 años a 37 años.
- Amplia la edad legal de jubilación de 65 a 67 años. La modificación de la edad legal de jubilación es la medida que más impacto tiene sobre la sostenibilidad del sistema. Por una parte, permite generar ingresos durante dos años más y reduce el gasto en pensiones en el mismo periodo. La subida se producirá de forma gradual.
- Retraso de la edad a partir de la cual se permite la jubilación anticipada voluntaria de 61 años a 63 años con algunas excepciones como *situaciones de crisis*. La jubilación anticipada voluntaria se permite bajo la condición de haber cotizado

como mínimo 33 años y conlleva la aplicación de coeficientes reductores de 1,875% por trimestre de anticipo en caso de tener menos de 38,5 años cotizados y de 1,625% en caso contrario.

- Introduce incentivos a la prolongación de la vida laboral permitiendo a los pensionistas incrementar su pensión en un 2% en caso de tener menos de 25 años cotizados con una edad de 67 años. En caso de tener cotizados entre 25 y 35 años el incentivo aumenta hasta el 2.75% y un 4 % para personas con carrera laboral completa, 38 años y 6 meses cotizados.
- Plantea la creación del “Factor de Sostenibilidad” que empezara a funcionar a partir de 2027, sin embargo, la reforma no especifica su funcionamiento en detalle, pero sí aparece en la siguiente reforma de año 2013.

La reforma cambió varios aspectos del sistema, pero no modificó la elegibilidad y tampoco consiguió aplicar el factor de sostenibilidad tan necesario para asegurar la viabilidad del sistema a largo plazo. Según la Muestra Continua de Vidas Laborales actualmente la mitad de los jubilados tiene más de 38,5 años cotizados por lo que no se ven afectados por el retraso de la edad de jubilación.

GRÁFICO 8.3: GASTO CON Y SIN REFORMA SEGÚN ESCENARIOS INE



Fuente: Conde-Ruiz (2014a)

Varios estudios analizar el impacto de la reforma bajo el escenario demográfico base de INE 2005, en el año 2050. Conde-Ruiz & González (2013) estima un impacto máximo de 3% del PIB, el Ministerio de Hacienda (2011) estima un 2,5% del PIB, el Banco de España un 2,9% del PIB bajo el escenario demográfico de Eurostat Europop-2008. Por otro lado, Fuente y Domenech (2013), estima un impacto de hasta 3,25% de PIB.

En promedio la mayoría de los estudios disponibles estimaron que la reducción de gasto con la reforma de 2011 puede llegar hasta un 3% del PIB en el año 2050. En el gráfico 8.3 se comparan los distintos escenarios de gasto con el impacto de la reforma en cada caso. Bajo el escenario del INE modificado el gasto estimado en el año 2050 es de 20,5% del PIB, aplicando la reforma se obtendría un nivel de gasto de 17,3% del PIB. La reforma en este caso a pesar de ser un gran paso hacia la sostenibilidad del sistema, solo consigue resolver una tercera parte del déficit estructural del sistema.

Bajo las proyecciones demográficas INE 2010 y INE 2012 el impacto de la reforma reduce el gasto en pensiones en un 3,7% y 4,2% respectivamente en relación al PIB. En caso de que las últimas previsiones de INE se cumplan, España tendrá que aplicar reformas mucho más drásticas respecto al gasto debido a que en ambos casos este superaría en más del doble a los ingresos del sistema.

8.4. Reforma 2013.

La última reforma del sistema de pensiones introduce el factor de sostenibilidad, para hacer frente al problema demográfico y por otro lado introduce el índice de revalorización de las pensiones IRP que garantiza el equilibrio entre los ingresos y los gastos del sistema.

La introducción de estos factores cambia la naturaleza del sistema, que pasa de ser de prestación definida a ser de contribución definida. Por un lado, el factor de sostenibilidad cubre el sistema del riesgo de longevidad ajustándolo de forma automática ante los aumentos de la esperanza de vida buscando una equivalencia actuarial entre las cotizaciones sociales aportadas y la pensión recibida. Por tanto, el objetivo del factor de sostenibilidad es garantizar que el total de las pensiones que recibirán los trabajadores sea el mismo independientemente de su esperanza de vida en el momento de la jubilación. INE estima que este factor tendrá un impacto del 5% sobre

el poder adquisitivo de las pensiones cada 10 años debido a los incrementos esperados de la esperanza de vida. Sin embargo, esta bajada de pensiones solamente se podrá producir en caso de que los trabajadores tengan los mismos historiales laborales que los trabajadores presentes. Esto quiere decir que los pensionistas que se jubilen en 2050 tendrán una pensión que será aproximadamente un 15% inferior a la de los que se jubilen hoy con el mismo historial laboral. Si estos trabajadores deciden retrasar su edad de jubilación podrán compensar esta pérdida de poder adquisitivo. El factor de sostenibilidad entrará en vigor en el año 2019. (Fórmula: Anexo I)

El índice de la revalorización de las pensiones es una restricción presupuestaria cuyo objetivo es garantizar el equilibrio entre los ingresos y los gastos del sistema de pensiones teniendo en cuenta la evolución de varios factores que afectan al sistema, así como la evolución macroeconómica de la economía (Fórmula: Anexo II). El equilibrio del sistema de pensiones depende por el lado de los gastos de crecimiento del número de pensionistas y de las altas y bajas del sistema y del valor del índice de revalorización de las pensiones que se establezca. Los ingresos del sistema dependen del incremento real de los ingresos que se produce cuando crece el empleo y de la inflación que incrementa los ingresos nominales. La fórmula del índice de revalorización de las pensiones se puede expresar por ingresos y gastos obteniendo:

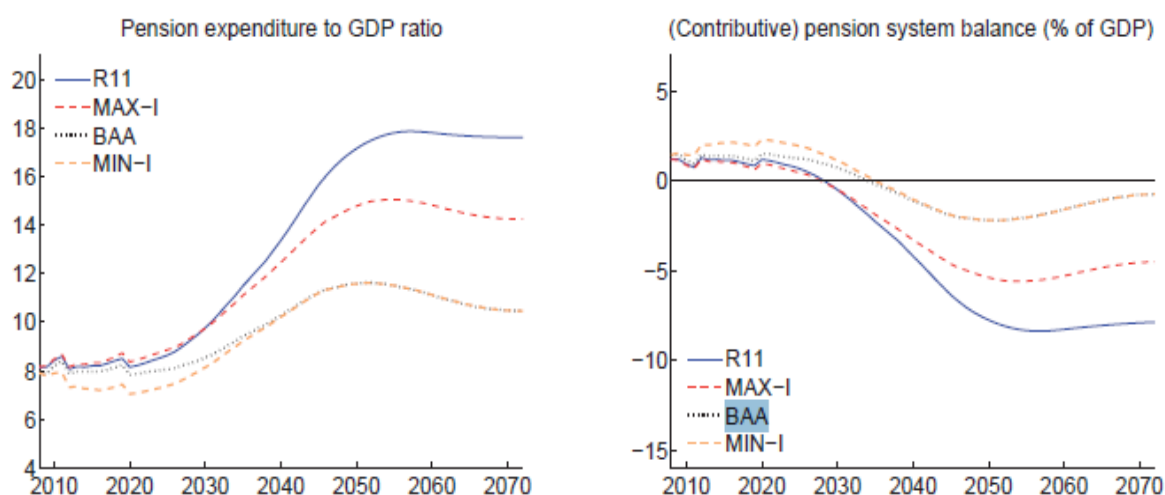
$$IRP - Inflación = \frac{\text{Crecimiento real de los ingresos}}{\text{Crecimiento del número de pensionistas}} - \frac{\text{Evolución de las altas y bajas}}{\text{Crecimiento del número de pensionistas}}$$

Esta ecuación refleja la relación entre IRP y la inflación. La revalorización de las pensiones será superior a la inflación en caso de que el crecimiento real de los ingresos sea superior a la suma del crecimiento del número de pensionista y de la evolución de altas y las bajas. El factor al tener en cuenta los determinante presentes y futuros del sistema permite realizar correcciones de los desequilibrios del sistema a lo largo de varios años. Es una regla de revalorización mucho más eficiente que la anterior regla que se basaba solamente en la evolución del IPC. El IRP cuenta con un valor techo y un valor suelo. En caso de que los ingresos sean inferiores a los gastos el índice solamente podrá subir un 0,25%, en cambio sí son superiores podrá subir el valor del IPC más un 0,5%.

El Banco de España realizó nuevas previsiones del impacto de la reforma bajo diferentes escenarios en el estudio de Sánchez R. (2014), sobre las variables económicas y demográficas. Concluyen que los resultados de las simulaciones varían enormemente dependiendo sobretudo de escenario de los flujos migratorios y de la evolución de la productividad. La reforma será capaz de solucionar el desequilibrio financiero si estos dos factores evolucionan positivamente.

En el gráfico 8.4 aparecen las estimaciones de la evolución del gasto y del déficit del sistema de pensiones según el estudio. El escenario básico (escenarios Anexo III) del estudio supone altos flujos de inmigración, un alto crecimiento de empleo, así como un

GRÁFICO 8.4: PROYECCION DE GASTO SEGÚN ESCENARIO



Fuente: Sánchez, Alfonso R. (2014)

crecimiento de inflación y productividad moderado, también incluye la continua aplicación de la reforma silenciosa de la que se hablará más adelante en detalle.

Los déficits obtenidos en el año 2050, bajo el escenario base con la reforma 2011 (R11) llegan hasta un 8% del PIB. Después de aplicar la Reforma 2013 (BAA) el déficit consigue bajar casi hasta el 2% del PIB. El estudio concluye que la reforma falla en restaurar el balance financiero del sistema debido a que los ajustes necesarios son demasiado grandes incluso después de establecer la revalorización mínima de las pensiones por lo que probablemente serán necesarias más reformas en el futuro para reducir los gastos o aumentar los ingresos del sistema. En caso de que el escenario base

del estudio no se cumpla y alguno de los factores como el empleo o la productividad crezcan menos de lo esperado los ajustes necesarios serían mucho mayores.

8.5. Efectos de las reformas sobre la capacidad adquisitiva de las pensiones.

Las recientes reformas, con la introducción del índice de revalorización de las pensiones obligan a llevar a cabo políticas responsables, sujetas a restricciones presupuestarias cuyo objetivo es evitar que las pensiones se financien mediante la deuda. Sin embargo, la puesta en marcha de este mecanismo casi supondrá la congelación de las pensiones debido a que el sistema va a encontrarse en situación de déficit durante mucho tiempo, por lo que las pensiones crecerán solamente un 0,25% anual.

En cuanto se supere la actual situación de crisis y desempleo, el problema demográfico se hará más intenso debido a la jubilación de la generación de *Baby Boom*, esto llevara a que la situación de déficit se prolongara aún más en el tiempo. En el escenario INE-modificado con la aplicación de la reforma de 2011 en el apartado 8.3 obteníamos un gasto público del 17,3%. Si a este resultado le añadimos el impacto del factor de sostenibilidad el gasto en pensiones disminuye hasta el 16% del PIB en el año 2050. Por otro lado, los ingresos se mantendrán en torno al 10% del PIB, así que persistirá un déficit estructural del 6% del PIB que solo se podrá resolver con la aplicación de Índice

Cuadro 8.5.1:
Gasto en Pensiones sobre PIB (2050). Factores: Demográfico, Mercado de Trabajo, Institucional

	AÑO 2012	AÑO 2050		
		Sin Reformas	Reforma 2011	Reforma 2011 y Factor Sostenibilidad
Factor Demográfico	0,26	0,5187	0,4599	0,4599
Factor Mercado Trabajo	1,78	1,36	1,36	1,36
Factor Institucional	0,22	0,29	0,28	0,26
Gasto sobre PIB	10,07	20,48	17,33	16,03

Nota: i) Tasa de Dependencia con la Reforma de 2011 ha sido calculada para la población mayor de 67 años, y la Tasa de Empleo es entre 16 y 66 años.

ii) Escenario Demográfico Conde-Ruiz y González (2013)

de Revalorización Anual de pensiones estableciendo la revalorización en el nivel más bajo posible.

El efecto de la modesta y prolongada revalorización de las pensiones será una severa pérdida del poder adquisitivo respecto al salario medio de la economía. Si no se introducen medidas de contención de gasto o de incremento de ingresos, tendremos un sistema de pensiones que para mantener el equilibrio financiero tendrá que provocar una continua pérdida de poder adquisitivo de las pensiones. Esta situación forzará a los pensionistas a rebajar su calidad de vida y disminuir el nivel de consumo de forma considerable. El sistema podría fallar en su misión más importante, garantizar un nivel de renta suficiente pasada la edad de trabajar.

En la publicación “Actualización del Programa de Estabilidad Reino de España 2014-2017” el gobierno de España prevé que el gasto en pensiones se mantendrá en el 10% del PIB en año 2050, por lo que a priori podemos deducir que el gobierno no se prevén incrementar los ingresos del sistema. Entonces para conseguir el equilibrio financiero el ajuste debe recaer sobre el gasto. En este caso es necesario disminuir el déficit en un 6% del PIB, sin no se introducen más reformas estructurales que afecten por ejemplo la elegibilidad la ratio de la pensión media sobre el salario medio tendrá que caer desde el actual 73.9% hasta un 44,76%.

Ante este previsible escenario de pérdida de poder adquisitivo, el sistema de pensiones puede tomar un de los tres rumbos:

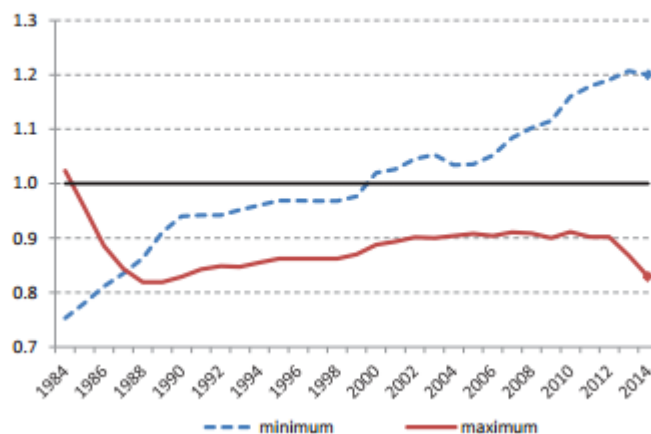
- Seguir con el escenario actual e ir aplicando pequeños cambios llamados por los expertos como *“la reforma silenciosa”* que consiste en modificar las pensiones máximas y mínimas, así como las bases de cotización. Esta reforma consiste en ir subiendo las pensiones mínimas más que las máximas de forma que la brecha entre las dos se reduce y por tanto se pierde el carácter contributivo del sistema. Además, lo que consigue esta reforma es evitar el traslado del crecimiento de la productividad a las pensiones.

El impacto de esta reforma se puede observar claramente en el Grafico 8.5.2 con la ratio entre la pensión mínima y la pensión máxima. En el año 1984, la ratio entre la pensión mínima y la base mínima se situaba en un 0,75 mientras que en el año 2014 se situaba en un 1,2. Esta evolución significa que un trabajador que ha cotizado por

la base mínima durante toda su vida tendrá una pensión un 20% superior a lo que realmente le correspondería sin la reforma silenciosa. Por otro lado, baja la ratio entre la pensión máxima y la base máxima para el mismo periodo desde 1,05 hasta

GRÁFICO 8.5.2: RATIO PENSIÓN/ BASE DE CONTRIBUCIÓN – MÍNIMA Y MÁXIMA (1984-2014)

Figure 2: Ratio pension / contribution base - minimum and maximum (1984-2014)



Fuente: Conde-Ruiz (2014b)

La reforma silenciosa se ha empleado durante varias décadas y ha pasado desapercibida por la ciudadanía y últimamente parece que se está volviendo a aplicar. En el año 2013 la pensión máxima subió 1% y la base máxima un 5%, en el año 2014 la pensión subió un 0,25% y la base otro 5%. Si esta tendencia se mantiene durante años se producirá un acercamiento progresivo de la pensión mínima y máxima, transformando así la naturaleza del sistema de contributivo a asistencial. En un trabajo reciente de Conde-Ruiz (2014), se demuestran que, si esta reforma se sigue empleando de forma constante, el porcentaje de pensionista con derecho a pensión máxima subirá de un 3% actual al 50% en 2050, de forma que la mitad de la población percibirá la pensión máxima tapada y congelada en términos reales. En concreto estima que la pensión sería un 40% más baja de la que les correspondería si la reforma no se aplicara. El resultado de la reforma es una bajada del gasto en relación al PIB de un 3% en 2050 por lo que resulta ser muy efectiva como medida de contención de gasto.

El gran problema de la reforma silenciosa es el desconocimiento de sus consecuencias por parte de los actuales y futuros pensionistas. No se les da una oportunidad de anticiparse y tomar medidas como un mayor ahorro privado para complementar su pensión en el futuro.

- Cambiar la naturaleza del sistema de contributivo a tipo asistencial pero informado a la sociedad de forma que exista diálogo antes de tomar la decisión para realizar una transición más transparente. Las pensiones por encima de la pensión mínima tendrían que reducirse paulatinamente hasta que exista solo una pensión y que sería de subsistencia. Las cotizaciones serían más reducidas de forma que se permita un mayor margen para el ahorro privado.
- Reforzar el carácter contributivo del sistema, aunque se opte por esta vía no será posible evitar la bajada de la pensión media respecto al salario medio, pero se podrá reforzar el carácter contributivo del sistema de forma que las personas que más cotizan disfrutaran de una pensión mayor que en el caso del sistema asistencial. La fundación ha FEDEA ha elaborado una propuesta creada por los principales expertos en el sistema de pensiones en España que proponen una serie de medidas para convertir el sistema de pensiones en uno más sostenible, equitativo y transparente.

Las principales medidas consisten en: reforzar el carácter contributivo del sistema y haciéndolo más flexible y transparente. En concreto una de las medidas es extender la base reguladora de los 25 años hasta toda la vida laboral. Con esta medida también se consigue reforzar la sostenibilidad del sistema gracias a la bajada de gasto que supone extender la base reguladora.

Por otro lado, recomiendan implantar el factor que tenga en cuenta los cambios demográficos y socioeconómicos como el factor de sostenibilidad y índice de revalorización de las pensiones que el sistema actual ya incorpora. También recomiendan retrasar la edad de jubilación, pero introduciendo un factor de proporcionalidad entre la pensión y la jubilación que tenga en cuenta el tipo de actividad que realizan los trabajadores de esta forma se evitaría discriminación de algunos colectivos debido a que no todos tienen la misma esperanza de vida.

Por tanto, todas las recomendaciones proponen convertir el sistema de pensiones actual en un sistema moderno, similar al de los países europeos reforzando su carácter contributivo.

9. Recomendaciones y conclusiones.

Los factores que afectan al sistema de pensiones, sobre todo, entre el factor demográfico y la reciente crisis económica han puesto en duda la estabilidad financiera del sistema a largo plazo.

Las recientes reformas del sistema de pensiones consiguen reducir el déficit, sin embargo, hay que tener más en cuenta los escenarios pesimistas que los optimistas. Siempre es recomendable disponer de un margen de maniobra para asegurar la sostenibilidad del sistema ante un futuro incierto. Un déficit esperado del 6% que se va a resolver mediante la cuasi-congelación de las pensiones supondrá grandes pérdidas de la capacidad adquisitiva de los pensionistas. En caso de que el déficit resultante sea mayor, será necesario introducir reformas que supongan mayores recortes de gasto en otras partidas del sistema de bienestar o subidas de impuestos con el consiguiente efecto negativo sobre la economía. El sistema actual es posible gracias al pacto intergeneracional, pagar más impuestos para mantener un sistema cada vez más caro y con una rentabilidad decreciente con el tiempo puede suponer un precio demasiado alto para que los trabajadores actuales lo acepten. La rentabilidad económica del sistema es menor para los trabajadores con una larga carrera laboral por delante, que la de los actuales pensionistas o la de las personas a punto de jubilarse. Por tanto, el sistema no debe desincentivar el trabajo mediante subidas de las cotizaciones sociales.

Teniendo en cuenta las proyecciones del gasto en el futuro la mejor forma de evitar fuertes ajustes sobre el gasto es siguiendo las recomendaciones de José Ignacio Conde-Ruiz, reformando el sistema siguiendo los pasos de Italia y Suecia mediante la introducción del sistema de *cuentas nacionales*. Con la ampliación de cálculo de la pensión a toda la vida laboral se consigue disminuir la cuantía de las pensiones y por tanto el futuro gasto del sistema, también se reforzaría su carácter contributivo. El

sistema de cuentas nacionales además aporta más transparencia respecto al cálculo de la pensión y no desincentiva tanto el ahorro privado y el trabajo.

Si sabemos que las pensiones del futuro serán menores entonces es lógico ahorrar más por lo que será necesario introducir medidas para incentivar el ahorro privado. Fomentar el desarrollo de sistemas mixtos de pensiones es una manera de diversificar el riesgo ya que la sostenibilidad de sistemas de capitalización en el sector privado no se ve afectada por el factor demográfico. Cuando los trabajadores entienden que no pueden dejar sus pensiones exclusivamente en manos del Estado, se dan cuenta de que el ahorro para la jubilación es la mejor forma de garantizar la seguridad de su bienestar durante la vejez aumenta su propensión a invertir en *planes de pensiones*. Desarrollar sistemas de capitalización de forma que no todo el gasto recaiga en el sistema de pensiones público se debe llevar mediante políticas que incentiven el ahorro a largo plazo mediante un sistema fiscal menos confiscatorios.

No profundizar más en las reformas y esperar que se resuelva la incertidumbre sobre varios factores que afectan al sistema pueden suponer en el futuro ajustes más drásticos imposibilitando dar la oportunidad de un periodo de adaptación transitorio para que los individuos tomen sus decisiones respecto al nivel de ahorro necesario para asegurarse un retiro digno.

Acometer las reformas necesarias permitirá reforzar la sostenibilidad del sistema y conseguir un reparto de riesgo más equilibrado entre las generaciones asegurando el pacto intergeneracional.

10. Bibliografía.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS:

Boletín Económico de Banco de España (julio-agosto 2014), “El nuevo factor de revalorización y de sostenibilidad del sistema de pensiones”.

Conde-Ruiz, J. Ignacio (2012a), “Reforma de pensiones 2011 en España”, Hacienda Pública Española / Review of Public Economics, 204-(1/2013): 9-44

Conde-Ruiz, J. Ignacio (2012b), “La “Reforma silenciosa”: Los efectos de los límites máximos y mínimos (de cotización y pensiones) sobre la sostenibilidad del sistema”, Universidad Complutense de Madrid y FEDEA, Madrid.

Conde-Ruiz, J. Ignacio (2014a), “From Bismarck to Beveridge: The other pension reform in Spain”, Banco de España Documentos de Trabajo N.º 1417,

Conde-Ruiz, J. Ignacio (2014b): “¿Qué será de mi pensión?”, ATALAYA, Madrid.

Díaz-Giménez Javier (2014), “Las Pensiones Europeas y sus Reformas Recientes”, Instituto BBVA de pensiones: Documento de Trabajo: N° 7

El confidencial (abril 2013), “El factor de sostenibilidad”, Madrid.

FUNCAS (septiembre 2015), “Focus on Spanish Society”, Madrid.

Instituto Nacional de Estadística (marzo 2014). “Encuesta de Población Activa (EPA)”.

Instituto Nacional de Estadística (2009). “Proyección de la Población de España a largo plazo 2009-2049”.

Ministerio de Economía y Competitividad (2014), “Actualización del programa de estabilidad reino de España 2014-2017”, Madrid.

Ministerio de Trabajo e Inmigración (2010), “Encuesta de calidad de vida en el trabajo año 2010”, Madrid.

Quintanilla, Ximena (2011), “Did Chileans Maximize Pensions when Choosing between PAYG and DC?”, Superintendencia de Pensiones: documento de trabajo n° 46.

Sánchez, Alfonso R. (2014), “The automatic adjustment of pension expenditures in Spain: an evaluation of the 2013 pension reform”, Banco de España: Documentos de Trabajo N.º 1420.

WEBS CONSULTADAS.

Página web Seguridad Social España: <http://www.seg-social.es/>

Página web Instituto Nacional de Estadística: <http://www.ine.es/>

Blog de economía: <http://nadaesgratis.es/>

11. Anexos

I. Formula del factor de sostenibilidad:

$$FS_t = FS_{t-1} * e_{67}^*$$

Siendo:

FS = Factor de sostenibilidad.

$FS_{2018} = 1$.

t = Año de aplicación del factor, que tomará valores desde el año 2019 en adelante.

e_{67}^* = Valor que se calcula cada cinco años y que representa la variación interanual, en un periodo quinquenal, de la esperanza de vida a los 67 años, obtenida esta según las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social.

La fórmula de cálculo de e_{67}^* es la siguiente para cada uno de los periodos quinquenales:

Para el cálculo del factor de sostenibilidad en el periodo 2019 a 2023, ambos inclusive, e_{67}^* tomará el valor

$$\left[\frac{e_{67}^{2012}}{e_{67}^{2017}} \right]^{\frac{1}{5}},$$

siendo el numerador la esperanza de vida a los 67 años en el año 2012 y el denominador la esperanza de vida a los 67 años en el año 2017.

Para el cálculo del factor de sostenibilidad en el periodo 2024 a 2028, ambos inclusive, e_{67}^* tomará el valor

$$\left[\frac{e_{67}^{2017}}{e_{67}^{2022}} \right]^{\frac{1}{5}},$$

II. Formula del índice de revalorización de pensiones.

$$IR_{t+1} = \bar{g}_{l,t+1} - \bar{g}_{p,t+1} - \bar{g}_{s,t+1} + \alpha \left[\frac{\bar{l}_{t+1} - G_{t+1}^*}{G_{t+1}^*} \right]$$

Siendo:

IR = Índice de revalorización de pensiones expresado en tanto por uno con cuatro decimales

t+1= Año para el que se calcula la revalorización.

$\bar{g}_{l,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación en tanto por uno de los ingresos del sistema de la Seguridad Social.

$\bar{g}_{p,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación en tanto por uno del número de pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social.

$\bar{g}_{s,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores del efecto sustitución expresado en tanto por uno. El efecto sustitución se define como la variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización en dicho año.

\bar{l}_{t+1} = Media móvil geométrica centrada en t+1 de once valores del importe de los ingresos del sistema de la Seguridad Social.

G_{t+1}^* = Media móvil geométrica centrada en t+1 de once valores del importe de los gastos del sistema de la Seguridad Social.

α = Parámetro que tomará un valor situado entre 0,25 y 0,33. El valor del parámetro se revisará cada cinco años.

III. Escenarios de factores que afectan el gasto en el estudio: THE AUTOMATIC ADJUSTMENT OF PENSION EXPENDITURES IN SPAIN: AN EVALUATION OF THE 2013 PENSION REFORM Alfonso R. Sánchez

Name	Immigration	Employment	S & R accum	“Hidden reform”	Productivity	inflation
Base	High	Avg	No	Yes	Avg	Avg
Best	High	High	No	Yes	High	High
Worst	Low	Avg	Yes	No	Low	Low

Table 5: Characterization of the *base* and *extreme* eco/demographic environments.